

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КОМЗЮК Володимир Трохимович

УДК 351.713(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ
ЗДІЙСНЕННЯ МИТНОЇ СПРАВИ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне
право і процес; фінансове право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2003

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ МВС України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор, Бандурка Олександр Маркович, Верховна Рада України, Народний депутат.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор, Шкарупа Віктор Костянтинівич, Академія державної податкової служби України, начальник кафедри адміністративного права та адміністративної і кримінально-процесуальної діяльності;

кандидат юридичних наук, Педешко Анатолій Іванович, Східна регіональна митниця, в.о. начальника.

Провідна установа – Національна академія внутрішніх справ України, кафедра теорії і практики управління органами внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України (м.Київ).

Захист відбудеться “28” червня 2003 р. о 10.00 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ за адресою (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “ 26 ” травня 2003 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Кожна держава, в тому числі і Україна, самостійно здійснює функції щодо захисту суверенітету у різних сферах, включаючи економічний. Зокрема, ст. 17 Конституції України визнає захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. В той же час неухильне зростання зовнішньоторговельних зв'язків і науково-технічного співробітництва з зарубіжними країнами – один з найважливіших напрямків зовнішньої політики України. Підвищення ролі економічних і науково-технічних зв'язків з іншими країнами вимагає певних заходів для удосконалення управління всією зовнішньоекономічною діяльністю. Тим самим підкреслюється необхідність зміцнення не тільки економічної, але і правової основи зовнішньоторговельних зв'язків із зарубіжними країнами.

Таким чином, сьогодні роль державних органів, за допомогою яких здійснюються зовнішні економічні зв'язки, підвищується, зростає значення подальшої правової регламентації їх діяльності. Сказане повною мірою стосується і такої важливої ланки системи зовнішньої торгівлі, як митні органи, які сприяють виконанню зовнішньоекономічної політики країни властивими їм засобами і формами, реально здійснюючи митну справу.

В регулюванні митної справи важливу роль відіграють норми адміністративного права або, іншими словами, адміністративно-правові засоби її здійснення, ефективність діяльності митних органів значною мірою залежить від якості цих засобів. Тому все більшої актуальності набувають питання удосконалення адміністративно-правових засобів здійснення митної справи і одночасно наукового дослідження основних проблем митного права. Наразі кількість і рівень досліджень у цій галузі в сучасній юридичній літературі неадекватні стану митного законодавства і обсягу правовідносин, які складаються на його основі. В умовах зростаючого зовнішньоторговельного обігу, розвитку міжнародного туризму, засобів транспорту і зв'язку підвищуються вимоги, які ставляться до роботи митних органів, виникає необхідність в удосконаленні правових основ їх діяльності.

Разом з тим, у вітчизняній юридичній літературі зазначені засоби висвітлено недостатньо, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. У зв'язку з цим дослідження проблем використання адміністративно-правових засобів у здійсненні митної справи набуває особливого змісту і актуальності.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в межах та відповідно до цільової комплексної програми “Проблеми удосконалення організації і діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та самоврядування в Україні” № 0186.0.070865. Цей напрямок відповідає також Комплексній програмі профілактики злочинності на 2001-2005 ро-

ки, затвердженій Указом Президента України від 25 грудня 2000 року № 1376.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнення практики його реалізації визначити сутність, види та особливості адміністративно-правових засобів, які використовуються у сфері здійснення митної справи, підстави та порядок їх реалізації, а також виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання цих засобів.

Об'єктом дослідження є правовідносини, які виникають у сфері здійснення митної справи.

Предмет дослідження становлять теоретичні та практичні питання використання адміністративно-правових засобів здійснення митної справи, а також шляхи удосконалення зазначених засобів.

Виходячи із поставленої мети, в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- охарактеризувати митну справу як об'єкт адміністративно-правової охорони;
- визначити сутність та види адміністративно-правових засобів здійснення митної справи;
- дати характеристику системи державного управління митною справою;
- проаналізувати правовий статус митних органів, а також особливості державної служби в цих органах;
- визначити сутність та види адміністративного примусу, його значення в здійсненні митної справи;
- здійснити аналіз адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються для здійснення митної справи;
- охарактеризувати заходи адміністративного припинення порушень митних правил;
- визначити поняття та зміст адміністративної відповідальності за порушення митних правил;
- проаналізувати підстави і процедури адміністративної відповідальності у сфері здійснення митної справи;
- визначити шляхи удосконалення адміністративно-правових засобів здійснення митної справи.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Дослідження змісту адміністративно-правових засобів здійснення митної справи, поглиблення понятійного апарату здійснювалося за допомогою логіко-семантичного методу (підрозділи 1.1-1.2). З використанням методу аналізу і синтезу визначено систему державного управління у сфері здійснення митної справи (підрозділ 2.1), структуру правового статусу митного органу та його службовця (підрозділи 2.2, 2.3) та заходів адміністративного примусу, що застосовується у сфері здійснення митної справи (підрозділ 3.1). Методи класифікації, групування, порівняльно-правовий, документальний аналіз використовувались для характеристики адміністративно-запобіжних заходів (підрозділ 3.2), заходів

адміністративного припинення, що застосовуються у сфері здійснення митної справи (підрозділ 3.3), а також аналізу адміністративних проступків та адміністративних стягнень у зазначеній сфері, провадження щодо їх застосування (підрозділ 3.4).

Науково-теоретичною базою дисертації є праці вітчизняних і зарубіжних вчених в галузях загальної теорії права, конституційного права і державного будівництва, теорії управління, адміністративного та митного права, зокрема – В.Б. Авер'янова, Г.Т. Агеєнкової, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Є.О. Безсмертного, Ю.П.Битяка, А.С.Васильєва, І.О. Галагана, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.І. Єропкина, Ф.Л. Жоріна, В.В. Зуй, С.В. Ківалова, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, М.Я. Масленнікова, В.Я. Настюка, А.О. Нечитайленка, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, П.В. Пашка, А.І. Педешка, В.П. Петкова, Ю.С. Рябова, В.М. Самсонова, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи, М.Г. Шульги, О.Н. Ярмиша та ін. Нормативною основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, численні відомчі акти Державної митної служби України, які регулюють суспільні відносини у сфері здійснення митної справи. Використовувався також ряд проектів законодавчих актів, зокрема, Кодексу України про адміністративні проступки, Адміністративного процесуального кодексу України, Адміністративно-процедурного кодексу України. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані про діяльність митних органів за останні роки. Використано також особистий досвід роботи дисертанта в митних органах.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим проблемам використання адміністративно-правових засобів у сфері здійснення митної справи. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- 1) вперше визначено поняття та систему адміністративно-правових засобів, які використовуються у сфері здійснення митної справи;
- 2) удосконалено характеристику системи державного управління митною справою;
- 3) одержав подальший розвиток аналіз правового статусу митних органів та їх службовців;
- 4) дістало подальший розвиток розуміння сутності адміністративного примусу, який застосовується у сфері здійснення митної справи;
- 5) поліпшено визначення поняття та системи адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються для здійснення митної справи;
- 6) одержали подальший розвиток уявлення про систему заходів адміністративного припинення порушень митних правил;
- 7) удосконалено характеристику сутності, підстав та процедур адміністративної відповідальності за порушення митних правил;

8) вперше сформульовано шляхи удосконалення адміністративно-правових засобів здійснення митної справи, пропозиції щодо удосконалення ряду адміністративно-правових норм, які діють у цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- в науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем використання адміністративно-правових засобів у сфері здійснення митної справи;

- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного митного законодавства, зокрема, Митного кодексу України;

- у правозастосуванні використання одержаних результатів дозволить поліпшити практичну діяльність митних органів щодо використання адміністративно-правових засобів у сфері здійснення митної справи;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації вже використовуються у Національному університеті внутрішніх справ під час проведення занять з дисциплін “Митне право” та “Судові і правоохоронні органи”.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень науки адміністративного права, всі сформульовані в ньому положення та висновки ґрунтуються на особистих дослідженнях автора. У співавторстві опубліковано статтю “Адміністративний примус як засіб здійснення митної справи в Україні” (здобувачем визначено поняття та систему заходів адміністративного примусу, які застосовуються у сфері здійснення митної справи). В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на двох науково-практичних конференціях: міжнародній “Митна справа в Україні: Сучасні проблеми та шляхи вдосконалення” (Дніпропетровськ, 1999) та всеукраїнській “Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції” (Київ, 2003), а також на засіданнях кафедри управління в органах внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковано у чотирьох статтях в наукових журналах та збірниках наукових праць, а також тезах доповіді на науково-практичній конференції.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 191 сторінку. Список використаних джерел складається із 206 найменувань і займає 18 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, характеризуються особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та зазначається кількість публікацій.

Розділ 1 „Загальна характеристика митної справи та адміністративно-правових засобів її здійснення” присвячено визначенню поняття та структури митної справи, сутності та видів адміністративно-правових засобів її здійснення.

У підрозділі 1.1 „*Митна справа як об'єкт адміністративно-правової охорони*” підкреслюється, що митна справа є однією із сутнісних ознак державності, вона включає в себе встановлення порядку та організацію переміщення через митний кордон України товарів і предметів, обкладення митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики в Україні. В наш час митна справа є однією з найсуттєвіших складових частин економіки країни, яка дає значні грошові надходження до бюджету, стимулює розвиток вітчизняної промисловості та сільського господарства, міжнародних зв'язків та міжнародної торгівлі.

В роботі зазначається, що створення нових законодавчих актів із митної справи, подальше удосконалення практичної діяльності митних органів України, поруч із використанням сучасних надбань світового співтовариства, мають базуватися на глибоких знаннях своєї минувшини, на використанні позитивних традицій наших попередників. У зв'язку з цим в підрозділі коротко проаналізовано закономірності виникнення і розвитку митної справи з найдавніших часів до сучасності.

В підрозділі визначається структура митної справи, яку в наш час, на думку дисертанта, утворюють порядок переміщення через митну територію товарів та інших предметів; митні режими; митне регулювання; митний контроль; ведення митної статистики та товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності; боротьба із контрабандою та порушеннями митних правил; розгляд справ про ці порушення; інформаційна, консультативна та роз'яснювальна діяльність; регулювання порядку проходження служби в митних органах; міжнародне співробітництво в галузі митного регулювання.

Певну увагу приділено з'ясуванню співвідношення понять митна справа і митна політика, оскільки в літературі щодо цього висловлено різні думки, характеризуються основні моделі митної політики – протекціонізм і вільна торгівля (фритредерство), методи її здійснення, а також етапи формування митної політики України.

У підрозділі 1.2 „*Поняття та види адміністративно-правових засобів здійснення митної справи*” насамперед звертається увага на те, що в наш час активно дискутується питання про сут-

ність митного права та його місце в правовій системі. Причому, все більше визнання одержує точка зору, відповідно до якої митне право є самостійною комплексною галуззю права. Дисертант звертає увагу на певні неузгодженості зазначеної позиції, яка допускає можливість входження правових норм до двох структурних одиниць правової системи – так званої „базової” галузі і до „комплексного” утворення. До того ж, в усіх працях, присвячених митному праву, підкреслюється важливість норм адміністративного права для регулювання митної справи або, іншими словами, адміністративно-правових засобів її здійснення.

З метою якнайповнішого з’ясування сутності адміністративно-правових засобів здійснення митної справи в дисертації розглядаються поняття та особливості правових засобів в цілому як специфічних фрагментів правової дійсності, що розглядаються під кутом зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу.

Проведений аналіз чинного адміністративного законодавства та практики його застосування дозволив визначити адміністративно-правові засоби здійснення митної справи як сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення дотримання порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, митного регулювання, процедур митного контролю, попередження та припинення порушень митних правил, притягнення винних до відповідальності та інших засобів проведення в життя митної політики.

Серед адміністративно-правових засобів здійснення митної справи виділено два блоки. Перший з них – засоби організації управління митною справою. До них віднесено: а) засоби визначення видів та структури органів виконавчої влади, які діють у сфері здійснення митної справи; б) засоби визначення правового статусу цих органів; в) засоби організації проходження державної служби в митних органах. Другий блок утворюють адміністративно-правові методи управлінської діяльності митних органів. Найважливіше значення в цьому плані має поділ методів управління на переконання і примус з огляду на характер управлінського впливу того чи іншого заходу.

Розділ 2 „Організація управління митною справою” містить аналіз системи управління в цій галузі в цілому, а також окремих її складових.

У підрозділі 2.1 *„Загальна характеристика системи державного управління митною справою”* зазначається, що державне управління як частина державної діяльності має своїм основним призначенням здійснення виконавчої влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави.

В дисертації коротко аналізуються поняття та характерні риси державного управління, які властиві також управлінню митною справою. Охарактеризовано компетенцію Верховної Ради і Президента України щодо регулювання митної політики і визначення засад митної справи. Державне управління митною справою у вузькому розумінні здійснює Кабінет Міністрів та інші

органи виконавчої влади.

В роботі зазначається, що спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в сфері здійснення митної справи є Державна митна служба України, яка організує здійснення митної політики, забезпечує ефективне функціонування митної системи. Вона очолює систему митних органів, на які покладається безпосереднє здійснення митної справи. Система митних органів України в наш час складається з Державної митної служби України, регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митних управлінь та організацій, установ і навчальних закладів. В підрозділі аналізуються питання організації, підпорядкування та взаємодії окремих складових системи митних органів.

Дисертант підкреслює, що в діяльності митниць важливе місце належить такому структурному підрозділу як митний пост. Митні пости безпосередньо здійснюють митний контроль та митне оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України. Митний пост не є самостійним структурним елементом митної системи і не має статусу юридичної особи. Він перебуває в зоні діяльності митниці, якій підпорядкований. У зоні своєї діяльності митний пост практично повністю виконує функції митниці.

У підрозділі 2.2. „*Правовий статус митних органів*” аналізується загальне поняття правового статусу та його складові щодо окремих митних органів.

В дисертації зазначається, що для з'ясування сутності статусу органу виконавчої влади необхідно: визначити місце органу в загальній системі виконавчої влади, його рівень; визначити “межі відання” органу виконавчої влади, тобто окреслити сферу суспільних відносин, які регулюються даним органом, а також перелічити об'єкти, безпосередньо йому підлеглі; визначити коло завдань, покладених державою на даний орган виконавчої влади; перелічити управлінські функції, покладені державою на даний орган виконавчої влади; визначити сукупність обов'язків і прав (правомочностей) органу та його посадових осіб при виконанні покладених на орган функцій.

Зроблено висновок, що до структури правового статусу митного органу слід включати ряд блоків – структурно-організаційний, призначення, завдання, функції, обов'язки і права, відповідальність, а також правові методи їх діяльності. При цьому правовий статус конкретних органів складається з елементів, які визначають його статус і як ланки даної системи в цілому, і кожного окремого органу. Основним спільним призначенням митних органів, визначальним для всього їх правового статусу, є безпосереднє здійснення митної справи. Однаково для них визначаються також завдання та відповідальність. В підрозділі детально аналізуються такі складові правового статусу окремих митних органів як функції, компетенція і повноваження.

Окремо розглянуто проблему віднесення митних органів до числа правоохоронних. На користь визнання митних органів правоохоронними наведено ряд аргументів. По-перше і найголовніше, в Законі “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів” їх прямо на-

звано правоохоронними. По-друге, із правоохоронних функцій, перерахованих в цьому ж Законі, митні органи здійснюють три. По-третє, досить часто ознакою правоохоронного органу визнається його озброєність. Право зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю посадовим особам митних органів надано Митним кодексом. По-четверте, про правоохоронний статус митних органів свідчить закріплення гарантій діяльності їх посадових осіб. Виходячи з цього, зроблено висновок, що митні органи є правоохоронними органами виконавчої влади, на які покладається безпосереднє здійснення митної справи.

У підрозділі 2.3 „*Державна служба в митних органах*” аналізуються статус службовців митних органів та особливості проходження ними служби.

Підкреслюється, що інститут державної служби в митних органах завершує організаційне оформлення державного митного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання митної справи.

В дисертації зазначається, що правовий статус державних службовців митних органів утворюють покладені на них обов'язки і надані їм права, гарантії їх здійснення, а також відповідальність. Важливе значення має також визначення порядку проходження служби цими службовцями, оскільки саме після прийняття на службу і до її припинення особа має відповідні обов'язки і права. Звертається увага на те, що обов'язки і права службовців митних органів бувають загальними, наданими всім державним службовцям, і спеціальними або конкретними, які визначаються для кожного службовця залежно від посади, яку він займає.

Провідне місце в структурі правового статусу державного службовця відведено його обов'язкам. Державний службовець митних органів – не просто працівник апарату управління, він є особою, яка займає визначену законодавством соціальну і державно-правову позицію, а тому має спеціальний правовий статус. Державні службовці митних органів – суб'єкти державного управління, які наділяються державно-владними повноваженнями та здатністю приводити до дії апарат державного примусу.

Дисертант висловлює думку, що права службовців митних органів митним законодавством визначено недосконало, адже в ньому про їх права щодо здійснення митної справи мова практично не йде. Це стосується також і нового Митного кодексу, в якому основна увага приділена присвоєнню спеціальних звань службовцям митних органів та визначенню специфіки їх трудових прав. Тому в ньому слід значно ширше закріпити права цих службовців як представників державних органів, які здійснюють митну справу, зокрема, право перевіряти документи, вимагати припинення правопорушень, застосовувати митні забезпечення, здійснювати огляд і переогляд транспортних засобів, товарів та інших предметів і речей, особистий огляд, взяття проб і зразків, доставлення порушників, витребування документів тощо.

В дисертації аналізуються правові гарантії діяльності службовців митних органів, види та під-

стави їх юридичної відповідальності, особливості проходження ними служби, а також висловлено рекомендації щодо їх удосконалення.

Розділ 3 „Адміністративний примус як засіб здійснення митної справи” присвячено з’ясуванню його сутності, видів, підстав та процедур застосування окремих заходів.

У підрозділі 3.1 *„Сутність та види адміністративного примусу, його значення в здійсненні митної справи”* підкреслюється, що серед адміністративно-правових засобів здійснення митної справи в Україні адміністративний примус займає значне місце, шляхом використання його заходів реалізуються найважливіші правоохоронні функції держави та багатьох її органів, в тому числі митних. Поняття, властивості та види адміністративного примусу, який застосовується у сфері здійснення митної справи, в цілому не відрізняються від характеристик цього примусу, який реалізується в інших галузях державного управління.

В роботі зазначається, що правові засади застосування адміністративного примусу у сфері здійснення митної справи визначають різні за юридичною силою нормативні документи. Застосування заходів адміністративного примусу передбачається і Митним кодексом та іншими законодавчими актами, і підзаконними нормативно-правовими актами – указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а також відомчими актами Державної митної служби України. Правову основу діяльності митних органів щодо застосування заходів адміністративного примусу становлять також чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Однією із складних і важливих проблем у дослідженні адміністративного примусу в дисертації називається його систематизація, тобто визначення, які саме заходи належать до нього. Проблема ускладнюється тим, що в законодавстві ці заходи не називаються примусовими, термін „адміністративний примус” в ньому взагалі не застосовується, мов би він як правове явище і не існує.

Виходячи із аналізу норм Митного кодексу та КпАП і враховуючи характерні ознаки адміністративного примусу, визначено види заходів, які застосовуються посадовими особами митних органів. Зроблено висновок, що як і адміністративно-примусові заходи в цілому, заходи адміністративного примусу, які використовуються у сфері здійснення митної справи, поділяються на три види: адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення.

У підрозділі 3.2 *„Адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються у сфері здійснення митної справи”* визначаються види цих заходів та особливості їх застосування в практичній діяльності митних органів.

Здійснений аналіз поглядів і позицій, які стосуються адміністративно-запобіжних заходів, дозволив зробити висновок про об’єктивну необхідність виділення цих заходів як самостійного виду адміністративного примусу. Застосовуючи адміністративно-запобіжні заходи, митні органи створюють тим самим необхідні умови для неухильного дотримання законів, виявлення і наступного

припинення різних правопорушень, відвертають можливі посягання на суспільні відносини, які охороняються правом, тому що загроза суспільним і особистим інтересам може виникнути не тільки в результаті вчиненого правопорушення, але і як перспектива завдання шкоди цим інтересам.

Адміністративно-запобіжними заходами, які застосовуються у сфері здійснення митної справи, в роботі визнається комплекс передбачених законом засобів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати контрабанду і порушення митних правил, забезпечувати правопорядок за різних обставин. До запобіжних заходів, які застосовуються посадовими особами митних органів, віднесено: перевірку документів; огляд і переогляд транспортних засобів, товарів та інших предметів і речей; застосування митних забезпечень; особистий огляд; взяття проб і зразків; входження на територію підприємств, установ і організацій.

В дисертації детально розглядаються особливості підстав і процедур застосування окремих адміністративно-запобіжних заходів, а також їх правової регламентації. Наголошується, що система цих заходів законодавчо не визначена, тобто ці заходи визнаються запобіжними і включаються до адміністративного примусу лише на доктринальному рівні.

У підрозділі 3.3 „*Заходи адміністративного припинення порушень митних правил*” зазначається, що застосування заходів адміністративного припинення має своєю метою вчасно виявляти і припиняти протиправні дії (бездіяльність) у сфері митної справи, не допускати настання їх шкідливих наслідків, а також створювати необхідні умови для притягнення винних у вчиненні правопорушень осіб до відповідальності.

Заходи адміністративного припинення порушень митних правил в роботі визначаються як засноване на законі примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків порушень митних правил, забезпечення провадження в справах про ці порушення і притягнення винних у їх вчиненні до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності. До них включено: вимогу припинити протиправну поведінку; анулювання дії ліцензії на право займатися певним видом діяльності; доставлення порушника; адміністративне затримання; огляд транспортних засобів, товарів та інших предметів, які є предметами порушення митних правил; витребування документів; митне обстеження територій, приміщень або транспортних засобів; вилучення речей і документів; застосування заходів фізичного впливу; застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї.

В підрозділі заходи припинення порушень митних правил аналізуються за групами, зазначається, що першочергове значення має поділ цих заходів на загальні і спеціальні. Усі вони, насамперед, є засобом прямого юридично владного впливу з боку митних органів (їх посадових осіб) на

осіб, що порушують законодавство про митну справу, і в той же час кожна група заходів має свої особливості.

Загальні заходи покликані шляхом встановлення вимог і обмежень, обов'язкових для виконання особами, що здійснюють діяльність, контроль за виконанням якої віднесено законом до компетенції митних органів, спонукати цих осіб до припинення протиправних дій і дотримання законодавства про митну справу. Ці заходи (залежно від їх виду) можуть застосовуватися як до юридичних, так і до фізичних осіб. Спеціальні заходи припинення застосовуються посадовими особами митних органів виключно до фізичних осіб і покликані шляхом використання засобів прямого фізичного впливу припинити протиправну поведінку осіб у випадках, коли іншими заходами цього досягти неможливо.

У завершальному підрозділі 3.4 „Адміністративна відповідальність за порушення митних правил” аналізується третя складова адміністративного примусу – адміністративні стягнення, які є мірою адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

В дисертації зазначається, що щодо поняття адміністративної відповідальності в теорії адміністративного права існують різні точки зору. Найпоширенішою серед вчених-адміністративістів є концепція “санкційної” адміністративної відповідальності. Висловлюється також думка, що звуження змісту адміністративної відповідальності до застосування до винної особи відповідних санкцій збіднює уявлення про складну структуру адміністративних правовідносин. Представники зазначеної точки зору розглядають юридичну відповідальність в загальносоціологічному плані, вважаючи відповідальністю також відповідальне ставлення громадян до виконання своїх обов'язків та засоби позитивного стимулювання державою правомірної поведінки, застосовуючи при цьому терміни “позитивна”, “перспективна”, “активна” відповідальність. Проте, такий вплив, хоча реально й існує, навряд чи можна вважати правовим феноменом, це саме загальносоціологічне явище.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності у сфері здійснення митної справи визнається специфічний вид адміністративного правопорушення – порушення митних правил, офіційне визначення якого дано в новому Митному кодексі. Порушеннями митних правил, які вчиняються найчастіше, на практиці є неподання документів, необхідних для здійснення митного контролю; недоставлення у призначений строк предметів, що перебувають під митним контролем; порушення зобов'язання про зворотне вивезення чи зворотне ввезення предметів; переміщення предметів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю; переміщення предметів через митний кордон України поза митним контролем і недекларування предметів чи декларування їх не своїм найменуванням.

В роботі аналізуються адміністративні стягнення, які застосовуються за порушення митних правил, – попередження, штраф і конфіскація товарів, транспортних засобів, валютних цінностей тощо, а також процесуальний порядок їх застосування.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць в різних галузях знань, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання та практичної реалізації адміністративно-правових засобів здійснення митної справи. Основні з них такі.

Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи концентровано можна визначити як сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на проведення в життя митної політики.

Серед адміністративно-правових засобів здійснення митної справи варто виділити два блоки. Перший з них – це засоби організації управління митною справою. Другий блок становлять адміністративно-правові методи управлінської діяльності митних органів.

Правовий статус митних органів утворюють такі елементи як питання утворення органу, його призначення, завдання, функції, повноваження (обов'язки і права), відповідальність, форми та методи діяльності. Не всі ці питання в митному законодавстві знайшли достатнє закріплення, воно потребує значного удосконалення.

Права службовців митних органів, на думку дисертанта, митним законодавством визначено дуже недосконало, в ньому слід значно ширше закріпити права цих службовців як представників державних органів, які здійснюють митну справу.

Адміністративний примус як засіб здійснення митної справи – це застосування посадовими особами митних органів до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених митним законодавством заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення.

В митному законодавстві процедури провадження особистого огляду надмірно ускладнено. На думку дисертанта, в Митному кодексі доцільно передбачити можливість провадження особистого огляду без попереднього дозволу начальника митного органу чи особи, що його заміщує, з наступним їх повідомленням.

В Митному кодексі (як чинному, так і новому) не передбачено право на оскарження здійснення особистого огляду, у зв'язку з цим Кодекс необхідно доповнити відповідними положеннями.

Адміністративне затримання, як і особистий огляд, посадові особи митних органів можуть застосовувати тільки за рішенням начальника митного органу України чи особи, яка його заміщує. На думку дисертанта, таке ускладнення також є надмірним, в Митному кодексі доцільно передба-

чити можливість здійснення адміністративного затримання без попереднього дозволу начальника митного органу чи особи, що його заміщує, з наступним їх повідомленням.

Адміністративна відповідальність за порушення митних правил в наш час регулюється переважно Митним кодексом, а в частині, не врегульованій ним, – відповідно до законів України, зокрема, КпАП. В новому Митному кодексі нічого не сказано про можливість використання норм КпАП, проте ряд питань врегульовано досить поверхово. Зокрема, загальні правила накладення адміністративних стягнень ним практично не визначено. Однак, це не означає, що ці правила не повинні використовуватися, адже інакше просто неможливо вирішити конкретну справу. Тому, на думку дисертанта, новий МК потребує уточнення, в ньому необхідно передбачити таку можливість.

В більшості санкцій статей МК України конфіскація передбачається як альтернативне стягнення, тобто вона може і не застосовуватися. На думку дисертанта, рішення по справі про порушення митних правил може прийняти також і митний орган, він тільки не може застосувати конфіскацію. Тому в справах про порушення митних правил, за які конфіскація передбачається як альтернативне стягнення, слід встановити також і альтернативну підвідомчість. Тобто справа спочатку розглядається митним органом, який може застосувати до порушника штраф, прийняти рішення про припинення справи відповідно до закону. Якщо ж він вважає необхідним застосування до порушника конфіскації – передає справу до суду.

В ст. 29 КпАП слушно було б, на думку дисертанта, встановити також обмеження на застосування конфіскації до посадових осіб, оскільки власниками відповідних предметів є не вони, а юридичні особи, яких вони представляють. Причому, ці юридичні особи можуть бути і державними підприємствами, тобто конфіскація в цих випадках взагалі неможлива, тому що зазначені предмети в цьому разі перебувають у державній власності, конфіскація якої є безглуздом.

В Положенні про провадження в справах про порушення митних правил, затвердженому відомчим наказом, встановлено ряд правил, які не в усьому відповідають МК і КпАП України, причому, стосуються вони не тільки провадження, але і всього інституту адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Зазначене Положення має бути приведено у відповідність до норм МК і КпАП України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Комзюк А., Комзюк В. Адміністративний примус як засіб здійснення митної справи в Україні // Вісник Академії митної служби України. – 1999. – № 4. – С. 34-37.
2. Комзюк В.Т. Деякі проблемні питання застосування конфіскації предметів порушень митних правил // Вісник Університету внутрішніх справ. Спецвипуск. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – С. 28-30.

3. Комзюк В.Т. Особливості адміністративної відповідальності у сфері здійснення митної справи // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Вип. 21. Ч. II. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – С. 72-76.

4. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: поняття та види // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Вип. 22. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – С. 120-126.

5. Комзюк В.Т. Про статус митних органів // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції 11-12 квітня 2003 р. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2003. – С. 24-26.

АНОТАЦІЇ

Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2003.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правових засобів здійснення митної справи. В роботі характеризується митна справа як об'єкт адміністративно-правової охорони, визначаються поняття та види адміністративно-правових засобів її здійснення. Основну увагу приділено аналізу правового статусу митних органів та особливостей державної служби в них, а також адміністративного примусу як засобу здійснення митної справи. Сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правових засобів здійснення митної справи.

Ключові слова: митна справа, адміністративно-правові засоби, здійснення, митні органи, службовці, правовий статус, адміністративний примус, порушення митних правил, удосконалення.

Комзюк В.Т. Административно-правовые средства осуществления таможенного дела. – *Рукопись.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. – Национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2003.

Диссертация посвящена анализу административно-правовых средств осуществления таможенного дела. В работе характеризуется таможенное дело как объект административно-правовой охраны, определяется структура таможенного дела. Определенное внимание уделено выяснению соотношения понятий таможенное дело и таможенная политика, поскольку в литературе относи-

тельно него высказаны разные мысли, характеризуются основные модели таможенной политики – протекционизм и свободная торговля (фритредерство), методы ее осуществления, а также этапы формирования таможенной политики Украины.

В диссертации обращается внимание на то, что в настоящее время активно дискутируется вопрос о сущности таможенного права и его месте в правовой системе. Причем, все большее признание получает точка зрения, в соответствии с которой таможенное право является самостоятельной комплексной отраслью права. Диссертант обращает внимание на определенную несогласованность указанной позиции, которая допускает возможность вхождения правовых норм в две структурные единицы правовой системы – так называемую „базовую” отрасль и в „комплексное” образование.

В диссертации кратко анализируются понятие и характерные черты государственного управления, которые присущи также управлению таможенным делом. Охарактеризована компетенция Верховной Рады и Президента Украины относительно регулирования таможенной политики и определения основ таможенного дела. Государственное управление таможенным делом в узком понимании осуществляет Кабинет Министров и иные органы исполнительной власти.

В работе отмечается, что специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти в сфере осуществления таможенного дела является Государственная таможенная служба Украины. Система таможенных органов Украины в настоящее время состоит из Государственной таможенной службы Украины, региональных таможен, таможен, специализированных таможенных управлений и организаций, учреждений и учебных заведений.

Сделан вывод, что в структуру правового статуса таможенного органа следует включать ряд блоков – структурно-организационный, назначение, задачи, функции, обязанности и права, ответственность, а также правовые методы их деятельности. Отдельно рассмотрена проблема отнесения таможенных органов к числу правоохранительных, в пользу признания этих органов правоохранительными приведен ряд аргументов.

В диссертации отмечается, что правовой статус государственных служащих таможенных органов образуют возложенные на них обязанности и предоставленные им права, гарантии их осуществления, а также ответственность. Диссертант высказывает мысль, что права служащих таможенных органов таможенным законодательством определены ненадлежаще, ведь в нем об их правах относительно осуществления таможенного дела речь практически не идет.

В диссертации анализируются правовые гарантии деятельности служащих таможенных органов, виды и основания их юридической ответственности, особенности прохождения ими службы, а также высказаны рекомендации по их совершенствованию.

В работе подчеркивается, что среди административно-правовых средств осуществления таможенного дела в Украине административное принуждение занимает значительное место, путем ис-

пользования его мер реализуются важнейшие правоохранительные функции государства и многих его органов, в том числе таможенных. Понятие, свойства и виды административного принуждения, которое применяется в сфере осуществления таможенного дела, в целом не отличаются от характеристик принуждения, которое реализуется в других отраслях государственного управления.

Одной из сложных и важных проблем в исследовании административного принуждения в диссертации называется его систематизация, то есть определение, какие именно меры принадлежат к нему. Проблема усложняется тем, что в законодательстве эти меры не называются принудительными, термин „административное принуждение” в нем вообще не применяется, как будто он как правовое явление и не существует.

В диссертации детально рассматриваются особенности оснований и процедур применения отдельных административно-принудительных мер, а также их правовой регламентации.

Сформулирован ряд выводов, предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование административно-правовых средств осуществления таможенного дела.

Ключевые слова: таможенное дело, административно-правовые средства, осуществление, таможенные органы, служащие, правовой статус, административное принуждение, нарушение таможенных правил, совершенствование.

Komzuk V.T. Administrative and Legal Measures of Customs Activity. – Manuscript.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – theory of management; administrative law and process; financial law. – National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2003.

This thesis is devoted to the analysis of administrative and legal measures of customs activity realization. Customs activity as an object of administrative and legal security, concept and kinds of administrative and legal measures of its realization are characterized in this work. The main attention is paid to the analysis of customs bodies' legal status, peculiarities of state service and administrative compulsion as a measure of customs activity realization. A number of conclusions, propositions and recommendations, directed on improvement of administrative and legal measures of customs activity realization are formulated.

Key words: customs activity, administrative and legal measures, realization, customs bodies, employees, legal status, administrative compulsion, breaking customs rules.